



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000323025

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2317261-31.2024.8.26.0000, da Comarca de Santo André, em que é agravante MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é agravado SERVIÇO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE SANTO ANDRÉ - SEMASA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores REZENDE SILVEIRA (Presidente sem voto), OCTAVIO MACHADO DE BARROS E WALTER BARONE.

São Paulo, 1º de abril de 2025.

JOÃO ALBERTO PEZARINI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 47.227 Digital

Agravo de instrumento nº 2317261-31.2024.8.26.0000

Agravante: Município de Santo André

**Agravado: SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de
Santo André**

Comarca: Santo André

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Execução Fiscal – Débitos de esgoto, coleta de resíduos sólidos não residenciais e de drenagem de águas fluviais - Exercícios de 2015 e 2016 – Exceção de pré-executividade acolhida, em parte.

INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – Possibilidade de adequação – Precedente do STJ.

CERCEAMENTO DE DEFESA. Inocorrência. Constituição do crédito que dispensa instauração de processo administrativo. Notificação ocorrida pelo recebimento mensal de faturas para pagamento.

REUNIÃO DE PROCESSOS. Descabimento. Avaliação discricionária do Juízo acerca da conveniência da reunião dos feitos executivos. Inteligência do art. 28 da LEF e Súmula nº 515 do STJ.

PRESCRIÇÃO – Inocorrência. Natureza tarifária da exação. Sujeição ao prazo decenal, disposto na Súmula 412 do STJ e artigo 205 do CC. Precedentes do STJ (Temas 251, 252, 253 e 254).

TAXAS DE DRENAGEM – Ausência de especificidade e divisibilidade do serviço – Cobrança indevida. Sentença mantida.

TAXA DE RESÍDUOS SÓLIDOS – Nulidade configurada. Exação baseada na Lei Municipal nº 7.606/97, declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJSP. Sentença reformada, nessa parte. Recurso parcialmente provido.

Agravo de instrumento em face de decisão (fls. 73/77 dos

originários) que, em execução fiscal¹, acolheu exceção de pré-executividade (fls. 11/32) para, “tão somente para desconstituir o débito fiscal referente à cobrança da taxa de drenagem de águas pluviais (discriminada às fls. 2/4), mantendo a exigibilidade da taxa de coleta e disposição final de resíduos sólidos não residenciais, bem como da cobrança atinente às faturas de consumo”, devendo prosseguir quanto aos demais créditos.

Renova alguns argumentos postos na exceção, alegando, em suma, necessidade de reunião das execuções fiscais ajuizadas, inviabilidade da execução sem apresentação de demonstrativo consolidado das contas objeto da demanda, nulidade da CDA por vícios na constituição e inscrição do crédito, nulidade das CDAs, ofensa à ampla defesa e ao contraditório na seara administrativa, inconstitucionalidade da legislação que embasou o débito objeto da ação executiva.

Pede reforma.

Recebido e processado, com efeito suspensivo (fls. 47), houve contraminuta (fls. 51/76). Após, determinou-se imediato julgamento.

É o relatório.

Tem-se entendido que tal incidente constitui espécie excepcional de defesa específica do processo de execução, onde o executado pode promover defesa, independentemente de garantia do Juízo, pedindo extinção do processo por falta de preenchimento dos requisitos legais.

É mitigação ao princípio da concentração da defesa, que rege os embargos do devedor.

Vale a pena ressaltar que foi criação doutrinária essa possibilidade de matéria de ordem pública (objeções processuais e substanciais), reconhecível, inclusive de ofício pelo Magistrado, a qualquer tempo e grau de jurisdição, ser objeto da exceção de pré-executividade.

Outrossim, há possibilidade de serem arguidas também causas

¹ De autos nº 1506693-49.2019.8.26.0554. Valor da causa em 20/12/2019: R\$ 21.909,06.

modificativas, extintivas ou impeditivas do direito do exequente (v.g., pagamento, decadência, prescrição, remissão, anistia, imunidade etc.), desnecessária dilação probatória, ou seja, de plano, por prova documental inequívoca, demonstrada a inviabilidade da execução.

Nesse quadro, **cabível a exceção de pré-executividade**.

Quanto à preliminar de **cerceamento de defesa** por ofensa à ampla defesa e contraditório, sem razão o recorrente.

Tratando-se de execução fiscal relativa débitos de esgoto, drenagem de águas pluviais (discriminada às fls. 2/4), taxa de coleta e disposição final de resíduos sólidos não residenciais, constituídas mensalmente pela emissão de faturas encaminhadas para pagamento, não há falar-se em cerceamento de defesa por ausência de notificação ou instauração de processo na esfera administrativa.

Isto porque, a constituição do débito atacado não dependeu de aludido processo. Não efetuado o pagamento das tarifas exigidas, o débito é automaticamente inscrito em dívida ativa, sem a formação de processo administrativo para tanto.

Ainda, com relação à alegada **inadequação da via executiva**, por se tratar de cobrança realizada em face da Fazenda Municipal, tal não impõe sua extinção, devido à ausência de prejuízo e possibilidade de adaptação do rito.

Nesse sentido, precedente do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ADAPTAÇÃO DO RITO. INTELIGÊNCIA DO ART. 730 DO CPC. CITAÇÃO VÁLIDA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PRINCÍPIO “PAS DES NULLITÉS SANS GRIEF”. LOCAL DO PAGAMENTO. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO. ART. 950 DO CC/1916. SÚMULA 7/STJ”².

² REsp 1000028/SP, rel. Min. Luiz Fux, j. 15.10.2009.

Neste contexto, não merece acolhida a alegação de nulidade da CDA.

No tocante à alegação de que a reunião dos embargos seria necessária, sem razão o excipiente.

O artigo 28, da Lei nº 6.830/80, dispõe:

“Art. 28 - O Juiz, a requerimento das partes, poderá, por conveniência da unidade da garantia da execução, ordenar a reunião de processos contra o mesmo devedor”. (destacamos)

Ainda, no mesmo sentido, é a Súmula nº 515 do STJ:

"A reunião de execuções fiscais contra o mesmo devedor constitui faculdade do Juiz". (destacamos)

Nesse sentido:

“TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APENSAMENTO DE EXECUÇÕES. ART. 28 DA LEI 6.830/1980. FACULDADE DO JUIZ. SUBSTITUIÇÃO DE PENHORA. RECUSA DA FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DO JULGADO. AGRAVO INTERNO DA EMPRESA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Esta Corte entende ser faculdade do juízo a reunião de processos conforme dicção do art. 28 da Lei 6.830/1980, não se tratando de regra cogente, máxime em razão do necessário

juízo de conveniência ou não da medida, o que é aferível casuisticamente. No mesmo sentido, a 1a. Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp. 1.158.766/RJ, de relatoria do eminente Ministro LUIZ FUX, submetido ao rito dos Recursos Repetitivos (art. 543-C do CPC/1973), consolidou o entendimento de que a reunião de processos contra o mesmo devedor, por conveniência da unidade da garantia da execução, nos termos do art. 28 da Lei 6.830/1980, é uma faculdade outorgada ao Juiz. Inteligência da Súmula 515 do STJ.

2(...).

3. Agravo Interno da Empresa a que se nega provimento.” (AgInt no REsp n. 1.452.451/SC, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 23/9/2019, DJe de 30/9/2019.)

(destacamos)

Outrossim, nem se argumente ocorrência de **prescrição**.

A natureza jurídica da remuneração dos serviços de distribuição água e de tratamento de esgoto é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não tributário³, cujo prazo prescricional é regido pelo Código Civil e não pelo Código Tributário Nacional, como fundamentou a sentença.

Nesse sentido, entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITOS ORIUNDOS DO FORNECIMENTO DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTO. PRESCRIÇÃO

³ STJ, REsp nº 740.967/RS, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 24/4/2006.

REGIDA PELO CÓDIGO CIVIL, CONFORME O ENTENDIMENTO DESTA CORTE SUPERIOR. ACÓRDÃO PARADIGMA: RESP 1.117.903/RS, REL. MIN. LUIZ FUX, DJE 1.2.2010 (TEMAS 251, 252, 253 E 254). AGRAVO INTERNO DA MUNICIPALIDADE A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A Primeira Seção desta Corte Superior firmou a orientação de que, independentemente da condição autárquica do concessionário de serviço público, o prazo prescricional da execução fiscal em que se pretende a cobrança de tarifa por prestação de serviços de água e esgoto rege-se pelo disposto no Código Civil, sendo vintenário o prazo prescricional da pretensão executiva atinente à tarifa por prestação de serviços de água e esgoto, cujo vencimento, na data da entrada em vigor do Código Civil de 2002, era superior a dez anos. Ao revés, cuidar-se-á de prazo prescricional decenal. Acórdão paradigma: REsp. 1.117.903/RS, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 1.2.2010 (Temas 251, 252, 253 e 254).

2. Agravo Interno da Municipalidade a que se nega provimento.”⁴.

Nesse quadro, considerando a data de vencimento - *termo inicial do prazo prescricional* - do débito mais remoto (02/03/2015), bem como o período de suspensão do prazo pelas inscrições dos débitos em dívida ativa, conforme o art. 2º, § 3º da LEF, verifica-se que a execução fiscal foi tempestivamente ajuizada em 20/12/2019.

No tocante à inconstitucionalidade dos débitos de **resíduos sólidos não residenciais**, sem razão a SEMASA quando sustenta na contraminuta (fls. 74/76) que as taxas inscritas em dívida ativa são posteriores ao advento da Lei nº 9.349/12, que por sua vez revogou a Lei nº 8.151/2000.

Isto porque, não está demonstrado nos autos porque aludidas taxas, consubstanciadas nas certidões de dívida ativa, foram inscritas com fundamento na Lei nº 7.606/97, em relação ao principal, e com respaldo em dispositivos da Lei nº 8.151/000, em relação à “taxa de limpeza pública (até março de 2013)”.

⁴ AgInt nos EDcl no REsp 1622957/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/05/2020, DJe 08/05/2020.

Além disso, em momento algum a recorrida refutou a Lei nº 7.606/97.

Neste passo, o Município de Santo André, por meio da Lei nº 8.151, de 28 de dezembro de 2000, criou normas para cobrança da taxa de limpeza pública, estabelecida pela Lei nº 6.580/89, e instituiu tarifa de coleta e disposição final de resíduos sólidos não residenciais.

O artigo 2º daquela primeira lei descreve: “o fato gerador da taxa de limpeza pública é a prestação desse serviço pelo poder público, através do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA – e contribuinte da taxa ou da tarifa é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor de bem imóvel, edificado ou não, ou mesmo aquele que de alguma forma esteja, efetiva ou potencialmente, contemplado pelos serviços públicos de coleta e disposição final de resíduos sólidos e de varrição de vias públicas”.

Assim, a cobrança compreende não só a taxa de lixo, mas também a de varrição de vias públicas, sendo ambas inexigíveis, vez que possuem como fato gerador serviços inespecíficos.

O Plenário do egrégio Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade da taxa de limpeza pública de Santo André/SP:

“EMENTA: - TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. IPTU PROGRESSIVO. TAXAS DE LIMPEZA PÚBLICA E DE SEGURANÇA. LEIS MUNICIPAIS Nº 6.747/90 (ARTS. 2º E 3º); 6.580/89 (ARTS. 1º E 2º. INC. I, ALÍNEA A, E INC. II, ALÍNEAS A E B), e 6.185/85. ACÓRDÃO QUE OS DECLAROU INEXIGÍVEIS. ALEGADA OFENSA INCS. I E II E §§ 1º E 2º DO ART. 145; INC. I E § 1º DO ART. 156; §§ 1º, 2º, 4º, INC. II, DO ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO. Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange ao IPTU progressivo, declarado inconstitucional no julgamento do RE 194.036, Min. Ilmar Galvão; e á taxa de limpeza urbana (arts. 1º e 2º, inc. I, a, e II, a e b, da Lei nº

6.580/89), exigida com ofensa ao art. 145, inc. II e § 2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado uti universi e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios. Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada. Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada.”⁵

Nesse quadro, vê-se que, por ocasião da cobrança, era de conhecimento da autarquia municipal que a Suprema Corte decidiu pela inconstitucionalidade da taxa de limpeza do Município de Santo André.

Dessa forma, de rigor o afastamento da taxa de limpeza pública.

No que tange à **taxa de drenagem**, por se tratar de serviço que beneficia a comunidade como um todo, fica evidenciada a ausência de especificidade e divisibilidade.

O Órgão Especial deste Egrégio Tribunal, por votação unânime, reconheceu a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.606/97, do Município de Santo André, que instituiu a taxa de drenagem de águas pluviais, cuja ementa encontra-se lavrada nos seguintes termos:

“TAXA DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS. Vulneração ao preceito do inciso II do artigo 145 da constituição federal. Serviço não mensurável em relação ao contribuinte. Inobservância do duplice requisito da especificidade e da divisibilidade. Conhecimento parcial da arguição com decreto de inconstitucionalidade da lei 7606/97 do município de Santo André”⁶.

⁵ Em 25/2/1999, ao julgar o RE nº 206.777/SP, Relator Ministro Ilmar Galvão.

⁶ Arguição de Inconstitucionalidade nº 990.10.247740-1 – SANTO ANDRÉ, Rel. Renato Nalini.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Logo, a sentença merece pequeno reparo para afastar, também, a cobrança das taxas de resíduos sólidos não residenciais.

Nesse quadro, **dá-se parcial provimento** ao recurso.

João Alberto Pezarini
Relator